

宮城教育大学機関リポジトリ

両院制についての若干の考察

著者名(日)	鈴木 法日児
雑誌名	宮城教育大学紀要
巻	42
ページ	13-25
発行年	2007
URL	http://id.nii.ac.jp/1138/00000073/

両院制についての若干の考察

* 鈴木 法日児

Bicameral System and the Constitution of Japan

SUZUKI Norihiko

Abstract

The aim of this paper is to reconsider the bicameral system, specially the *raison d'être* of the House of Councillors from the viewpoint of the Constitution of Japan.

At first I survey the three types of bicameral system and the three types of upper House, then confirm each article of the Constitution of Japan which refers the Diet and the both Houses, and finally analyze the interpretation of the responsibility of the Cabinet to the Diet (§ 66Ⅲ).

It is concluded that the House of Councillors, half the members of which are elected every three years, is so strong that it can pass non-confidence resolution and reject confidence resolution, and never be dissolved by the Cabinet. The relationship is important among the three organs, that is to say, the cabinet and both Houses, from the viewpoint of the separation of powers and the parliamentary government.

Key words : 衆議院 (the House of Representatives)

参議院 (the House of Councillors)

両院制 (the bicameral system)

内閣 (Cabinet)

責任 (responsibility)

1 問題

両院制の問題は、わが国では参議院の問題である、と言ってよい。参議院が存在するから両院制になるので、存在しなければ一院制になるからである。

一般に、民選議院である下院（身分制議会の第三身分。かつては「第二院」といわれ、今では「第一院」といわれる）について、そのありようはともかく、その存在理由自体を問うような議論は、全員集会の直接民主制論以外には、もはや存在しない。けれども、上院（かつては「第一院」といわれ、今や「第二院」と

いわれる）については、どういう制度にするかを含め、その存在理由を問う議論が、一院制論者などから提起されてきている。すなわち、民意⁽¹⁾を反映する下院があれば、それで十分であって、民意を反映しないような上院は無駄・有害であること、たとえ民意を反映する上院だとしても、下院に表現された民意と上院に反映された民意について、軽重をつけ調整することは困難であって、むしろ混乱を招きかねないことなどが、指摘されている⁽²⁾。従って、両院制（自律的な議院が2つあり、立法権などの権能行使を分担する制度と定義される⁽³⁾）を採用する場合、下院と異なる民意

* 社会科教育講座

(1) 「民意」については種々検討すべき問題がある。「民意」に基づく政治は、民主政治に限らない。リンカーンのことばを借りれば「for the people」は、どのような政治においても重要であって、これを軽視する政治は、悪政である。

をどう設定するのか、また、両院の異なる民意の調整装置をどう設定するのが常に重要課題になる。

2 類型

さて、この両院制を、上院のありように着目して、大きく分ければ、次の3類型になる⁽⁴⁾。どの類型でも、細かく見れば、それぞれにニュアンスが違ふことは当然である。以下、簡単にその3類型をみておくことにする。

【貴族院型】上院を貴族院とするのは、君主制及び貴族制が存在しているときであって、そういうものが存在しないところでは、もともと貴族院を置くことはできない。モンテスキューが言うように、急進的な下院（民選議院）と反動的な君主の間で、貴族院に重要な役割が期待されることもあろう⁽⁵⁾。しかしながら、英国のように、君主も貴族（院）も、言うならば「尊厳的パート」（パジョット）を果たすに過ぎなくなったときに、その貴族院が、あえて政治的実効的機能を発揮するならば、かえってみずからの存在理由が問われることになる（貴族院改革・下院優越＝調整装置）⁽⁶⁾。

わが国のかつての帝国議院が貴族院と衆議院の両院制であったことに言及するならば、何といてもまず、華族（この相当部分が貴族院議員になる）には、皇室の藩屏としての役割が期待されていたことを看過することはできない。また、両院対等のようにも見えられけれども、貴族院令（勅令）があり、議院法（これは「法律」であるから、天皇が帝国議会の協賛―両院対等―を経て制定する）があることにも留意すれば、むしろ貴族院優位の側面があったとも言えよう。なお、貴族（華族）のすべてが構成員になるわけではなく、華族以外のものを一定程度含んでいたこと、また、衆議院議員の選挙が制限選挙から始まっていること、普通選挙になったときでも女性には選挙権はなかったことにも注意しておくべきであろう。

【州代表型あるいは地方代表型】アメリカ合衆国議会の両院制（憲法第1条第1節）は、建国のときの「大いなる妥協」の結果であり、各州代表から成る、言うならば「国際会議」が、上院となったことは、よく知られていることである。だからこそ上院議長をどの州から出すのが問題となり、結局、副大統領を議長とすることになった（第1条第3節第4項）ということもあった。もともと、下院では、人口の多い州にはそれだけ多くの議席が割り当てられ、小さな州はそれだけ少ない議席しか割り当てられないけれども、上院は、人口の多少に関係がないという面があることにも注意しておくべきであろう。そして、弾劾裁判権が上院に専属すること（第1条第4節第6項）、一定の場合（大統領が、条約を締結する際、及び一定の公職就任者を任命する際）には上院の助言と承認が必要であること（第2条第2節第2項）以外は、上・下院は対等である。

第5共和制のフランス議会は、国民議会（下院）と元老院（上院）の両院制であり（憲法第24条第1項）、国民議会議員は直接選挙により選出され（同条2項）、元老院は、共和国の地域共同体（市町村、県など）の代表を保障し、国外に居住するフランス人は元老院において代表されることとなっており、間接選挙制である（同条第3項）。

ドイツの場合に言及すると、連邦参議院の構成は、ラント政府が任免するラント政府構成員によって組織され（憲法第51条）、この連邦参議院を通じて、ラントは、連邦の立法及び行政並びに欧州連合の事務に協力する（第50条）。しかし、連邦議会と連邦参議院を総括する名称はなく（第3章が連邦議会、第4章が連邦参議院）、両院制だとしても特殊ではあるが、連邦議会と連邦参議院があり、双方が立法権等を担っているという意味では、両院制と言える⁽⁷⁾。

なお、以上のように、州（地方）代表を、選挙で選任するものとそうでないものとがあること、選挙で選

(2) 同様の問題は、「民意」を反映する機関が複数になるような制度（議員だけでなく執行部の長も選挙で選出されるときなど）において、またレファレンダムに示された民意と議会（両院）等に示された民意がある場合に、生じる。

(3) 自律的な議院が2つあるという定義では、戦後ドイツの場合、かならずしも両院制にならない。他方、立法権を分担するというだけの定義では国王なども含まれてくることになる。原田一明「議会制度－議会法学入門」信山社、1997年、141頁参照。

(4) なお、職能代表型を含めれば4類型になる。これは、職能の分類が困難であること、また分類された職能への議席配分に恣意的なものが介入しやすいことが問題である。

(5) モンテスキュー「法の精神」。ここで、モンテスキューは、司法はある意味で「無」であり、言わば「有」は、立法と行政を担う政治的機関であることを示唆しており、君主、貴族院、庶民院の3者関係如何の問題に言及している。

(6) 英国における、1911年議会法成立の経過を参照のこと。

任するときには、次の民選型に近づくことに注意しておきたい。

【民選型】 以上のような両院制については、それなりの存在理由があると言えるが、上院も、下院と同様に、民選型になるとき、同じものがどうして2つ必要か、から問題になる。上院が、下院の「カーボン・コピー」や「第二下院」では、意味がないどころか、無駄あるいは有害だと見られるからである。そして、ここを、任期、選挙などにおいて工夫したり、構成に地域性を加味したり（地方代表型に近づく）したとしても民意が2つになることは避けられないので、最終的な民意（国家意思）を1つにするために一定の調整装置が不可欠になることは必然である。そこまでして上院をおく理由としては、「補完の府」、「反省の府」等々として、一層慎重な審議を行うためだと言われたりする。言い換えれば、急進的になりがちな下院にブレーキをかける役割が期待されるとも、あるいは複数（時点）の民意を汲み上げつつ、政治が、全体として真に民意⁽⁸⁾に沿うことが期待されるとも、言うことができよう。

わが国は、戦後、日本国憲法において、この民選型の上院（参議院）をおくこととなった。すなわち、上院（参議院）も、下院（衆議院）と同様、全国民を代表する選挙された議員で構成されることになったのである。

わが国会の両院制については、章を改めて、詳しく見ておきたい。

3 日本国憲法の採用している両院制

国会については、一院制案もあったが、結局のところ、衆議院と参議院の両院制になったことは周知のことであろう。この経緯には言及しないが、参議院も、衆議院と同様に、「全国民を代表する選挙された議員で組織」されることとなった（憲法43条）⁽⁹⁾。以下、両院に関する規定を逐条的に見ておくこととする。厳

密ではないが、（ ）括弧は、両院対等の場合を、〔 〕括弧は、相違（優越を含む）がある場合を示すことにする。

（1） 皇室の財産授受については、国会の議決が必要である（8条）。両院対等である。

（2） 衆議院と参議院とで構成される（42条）国会は、国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である（41条）。もっとも、後述するように、法律案は両院で可決されたとき法律になるのが原則であるが、例外として衆議院の優越がある。が、衆議院が最高機関になり、参議院が最高機関でなくなるわけではないだろう。

〔3〕 任期等について。45条によれば、衆議院議員の任期は4年である。但し、解散の場合には、任期満了前に解散の時点で、任期は終了する。他方、46条によれば、参議院議員の任期は6年である。但し、第1期の参議院議員の半数は3年の任期とし（102条）、以後、6年任期になる。3年ごとに半数を改選する。

任期の長短、解散の有無、参議院議員の半数交代（衆議院議員の全員交代）は明々白々である。いくつか注意しておきたいことがある。第1に、任期満了の選挙は4年毎（衆議院・全議員）と3年毎（参議院・半数の議員）なので、12年毎に、衆参の選挙が行われることになっている。が、もちろん、衆議院解散があるので、実際には、このようにはならない。第2に、注意しておきたいのは、国会の解散ではなく、衆議院の解散だということである⁽¹⁰⁾。第3に、衆議院の場合、任期が原則で、解散の場合には例外的に任期が期間満了前に終了するということである。しかし、実態は、期間満了前に任期の終了するケースがほとんどであり、任期満了のケースは、むしろ例外的である。この点について、本稿筆者は、かねて疑問を述べてきたところである⁽¹¹⁾。第4に、このような相違が、どういう制度目的に由来するのか、という問題である。憲法自体は、相違に言及するのみで、どうしてそのような

(7) 前田英昭「国会と政治改革」小学館、2000年、25頁は「（連邦）参議院議員を邦の代表者の兼務とし、その権限を弱くしてあるので、正確には二院制とは言いがたい」という。

(8) 「真に民意」と述べたが、ルソーの言葉を用いれば「一般意思（総意）」ということになる。

(9) 経緯に関しては、1946年2月にGHQから提示された案では、一院制であったこと、両院制の場合でも上院を民選議院とすることが肝要だったことは、留意してよいであろう。また、憲法上、参議院議員もまた「代議士」になったと言えるが、今でも「代議士」というと、衆議院議員のみを意味する。

(10) 帝国憲法でも衆議院の解散であった（第7条）。イギリス議会は、庶民院の解散ではなく、議会の解散である。

(11) 衆議院の解散が69条の場合だけかどうかについて、無限定説がほとんど定説になっているが、筆者は限定説が妥当だと考えている。拙稿「衆議院解散権について」紀要17巻など参照。

相違をおいたのかについて格別言及してはいない。ともあれ、衆参両院をおく以上はどこかに相違をおかなければならないので、こういう相違をおいただけのようでもある。

このような相違の結果、民意を問う機会が、①3年ごとの半数改選の通常選挙（参議院）、②4年ごとの任期満了総選挙（衆議院）、そして③解散—総選挙（衆議院）の3つになっていることは重要だと思われる。また、衆議院の場合には、全議員の構成に民意が反映されると言えるけれども、参議院の場合には、半数の議員の構成に反映される民意と残り半数の議員の構成に反映される民意との、言わば二つの民意の合成になることにも注意しておきたい。なお、3つの機会の「民意」を比較して、③が最重要であるかのごとく、軽重を論じることはできないことにも注意しておきたい。

〔4〕 議員定数(43条2項)、議員及び選挙人の資格(44条)、議員の選挙に関する事項(47条)の3点が法律事項になっていること。法律事項という限りで両院対等であるが、この法律についても、後述するように、衆議院の優越がある。

法律で定めるとしても、2つの議院をおきながら、全く同じように定めることが期待されているとは思われない。もちろん、しかし、全く異なるように定めることが期待されているとも思われない。これらの点で全く同じように定めても、賢明かどうかはともかく、憲法に違反するわけではない。任期等について、憲法は、明白に異なるようにしているからである。いずれにせよ、衆議院の優越が機能するとすれば、衆議院の考えが立法化されることになる。

実際に、法律の定めるところを確認しておこう。

a まず議員定数について。変遷があるが、現行は、衆議院議員480人、参議院議員242人である（公職選挙法4条1項及び2項）。両院対等という考えを貫き、全く同数にしてもかまわないが、衆議院の優越を強調・拡大して、参議院議員の定数を極端に少なくすることも可能である。とはいえ、一方の議員定数をゼロにすることは、一院制にしてしまうことを意味し、憲法に違反する。議院の規模をどのように設定するのか

については、いろいろの考え方があろう。人口・選挙人人口の（推移を含む）問題があるし、可能な限り多い方がよいという考え（直接民主制の発想に近づく）もあろうし、反対に、議論可能な人数にしようという考えもあろう。両議院の議員定数の総数をどの程度にするか、定数バランスをどうするかなどの問題もあろうが、それを憲法に違反するとはいえない⁽¹²⁾。

b 選挙人の資格（選挙権）は、衆参とも同じになっている（公職選挙法9条1項）。

c 議員の資格（被選挙権）は、衆議院議員は25歳以上、参議院議員は30歳以上となっている（公職選挙法10条1項1号及び2号）。参議院を「良識の府」に、という議論の根拠の1つはここにあるであろうか⁽¹³⁾。「良識の府」のもう一つの論拠は、全国区にあったと思われるが、すぐ後で見るように、今では、変更されて比例区になっている。

d 選挙について、簡単にみておきたい。衆議院議員の総選挙は、300の小選挙区から300人の議員を（公職選挙法別表第一参照）、ブロック毎の比例代表選出議員として180人の議員を（公職選挙法別表第二参照）選出する。「小選挙区選出議員及び比例代表選出議員ごとに」1人1票である(36条)。小選挙区においては、政治団体若しくは個人が立候補を届け出る(86条1項、2項及び3項)。比例代表の場合には、政治団体が順位を付した名簿を届け出る(86条の2)。

他方、参議院議員通常選挙は、選挙区選出議員として146人の半数(73人)、全都道府県を通じて行う比例代表選出の議員として96人の半数(48人)を選出する。「選挙区選出議員及び比例代表選出議員ごとに」1人1票である(36条)。選挙区においては、個人が立候補を届け出る(86条の4第1項及び第2項)。比例代表の場合は、政治団体が、順位を付さないで名簿を届け出る(86条の3)。

細かい点では、相当に異なるけれども、並立制であること、一方が比例選出であること、政治団体に届出を認めていることの3点は、同じだと言ってよいであろう。

しかしながら、参議院が、衆議院の「数の政治」、

(12) 率直に言って、筆者は、議員定数を現行よりもずっと少なくしてもよいのではないかと考えている。人口減の傾向もあるし、市町村合併、財政赤字という事情もあるからである。

(13) 「良識」が参議院についてだけ言われることには、衆議院との対比だとしても、違和感がある。衆議院議員もまた「良識」を求められるだろうからである。

言い換えれば、党派中心の政治と異なる「理の政治」を行うところだという考えは、政治団体が衆・参双方で立候補届出に参与することを認めた現行法のもとでは、すっかり否定されていると言わなければならないだろう。賢明かどうかについては疑問なしとはしないが、これを憲法違反ということはできない⁽¹⁴⁾。

(5) 両議院の議員の特権(歳費を受ける権利・49条、不逮捕特権・50条、免責特権・51条)。いずれの議員も同じ特権を有する。が、「法律の定めるところにより」歳費を受ける権利があるので、法律で差異を設ける可能性があることは否定できないが、同額にするのが適当であろう。他方、50条の「法律の定めるところ」(院外の現行犯の場合及び院の許諾のある場合：国会法33条)については、實際上、差異を設ける意義はとほしいと思われる。

(6) 両院同一会期であること。その理由としては、①「国会を召集する」(7条2号、54条1項、70条)のであって、議院を召集するのではないこと、②また、衆議院が解散されたとき、参議院は同時に閉会となること(54条2項)⁽¹⁵⁾、③さらに、国会の会期中(50条)、国会の常会(52条)、国会の臨時会(53条)という表現になっていることをあげることができる⁽¹⁶⁾。

〔7〕 衆議院が解散されたときには、国会は(参議院は同時に)閉会となり、解散の日から40日以内に衆議院議員の総選挙を行い、その選挙の日から30日以内に、国会(特別会)が召集される(54条)。この特別会では、選挙結果の如何にかかわらず、内閣は総辞職しなければならない(70条)。もっとも、衆議院議員の任期満了後の総選挙の場合でも、その後の国会(臨時会。国会法2条の3)において、同様に内閣総辞職となる(70条)。

解散の場合には54条の規定があるのに、任期満了の場合にはそれに相当する規定がないということは興味深い。内閣が衆議院を解散したときに、総選挙をしない、あるいは総選挙をしても国会(特別会)を召集しない、ということをする許すことはできないからだと思う。が、任期満了のときに、内閣が、総選挙や国会召集を阻止するようなことは、およそありえないことだと考えたのであろう。

参議院議員の通常選挙についても、その後の国会召集についても、憲法は格別言及していない。公職選挙法が、選挙の時期について規定し(32条)、国会法が、臨時会を召集しなければならないと定めている(2条の3)。しかも、参議院の通常選挙後の臨時会で、選挙結果如何にかかわらず、内閣が総辞職しなければならないのかどうかについては、どこにも何も規定はない⁽¹⁷⁾。

〔8〕 そして、衆議院解散から国会(特別会)召集の間は、衆議院不在の(衆議院議員がいない)言わば空白期間(国会閉会中)である。この期間に、国に緊急の必要があれば、内閣は、参議院に緊急集会を求めることができる(54条2項。3項参照)。

なお、衆議院議員と参議院議員の任期満了の場合には、そのような空白の期間が生じないように、選挙日程をきめることになっている(公職選挙法31条及び32条参照)。

〔9〕 資格争訟の裁判(55条)は、両議院が各々行う。具体的にどういうふうになるかは、両議院で異なる可能性がある。

(10) 議事及び議決の定足数と議決方法(56条)は、両議院とも同じである⁽¹⁸⁾。

(11) 両議院の会議の公開等(57条)。本会議につ

(14) 前田・前掲、55頁は、「参議院は、衆議院のように「数」が物をいうのでなくて、「質」が問題とされるのである。一般に言われる「良識の府」とは、このようなことを指して言うのであって、参議院議員にだけ衆議院議員以上の「良識」を求めるという趣旨では決してない」と言う。しかし、「良識」も「質」も「理」も「数」(定足数や多数決)も、両院共通のことではないだろうか。なお、前田・前掲、48頁以下には「政府の参議院工作」が紹介されている。興味深いものがある。しかしながら、もちろん、参議院には、会派を認めない、あるいは認めたとしても党議拘束を禁止するなど独自の工夫の余地があるが、議院規則などの問題であろう。

(15) もっとも「参議院の閉会」という表現には疑義がある。議院の閉会があるかのような表現だからである。衆議院が解散されたとき、「国会が閉会になる」というべきであろう。

(16) 休会についても、国会の休会であり、議院の休会はない(59条4項、60条)。なお、自然休会のごとき慣行は、トラブルの原因になり得る。「国会休会中」に入るのかどうかは直ちに問題になる。

(17) 選挙結果を見て「敗北」を認め、直ちに総辞職した例がある。「敗北」しない限り、総辞職することはないであろう。

(18) 本稿の趣旨からはずれるが、指摘しておきたいのは、議決の定足数は、正規の議決が複数存在することを防止することにあるということである。帝国憲法の起草者には、このことがわからず、またイギリス議会の定足数のことも理解できず、3分の1とされ、以降、今の国会にも踏襲されている。が、議決の定足数が3分の1だということは、正規の議決が最大3つ生じる可能性があることを意味する。このような場合を予測すれば、議決の定足数は、過半数(以上)でなければならないところである。この間隙を突く事態が生じていないのは、むしろ不思議である。議事について、閣僚の出席を重視するからであろうか。

いては両議院とも同様である。

〔12〕 役員選任、議院規則（会議その他の手続き及び内部規律）の制定改廃、懲罰は、両議院が各々行う（58条）。したがって、その具体的な方法・内容が異なる可能性がある。例えば、議院規則の内容が両院とも同じであることは期待されていないと思われる。

しかしながら、議院規則と「国会法」の関係については、検討すべき問題がある。「会議その他の手続き及び内部規律」という規則の所管事項を、規則の排他的（専属的）所管事項と考えれば、法律（国会法）は、その事項について制定すべきではなく、制定されても無効である、ということになる（A説）。しかし、その規則の所管事項を、法律で定めてもよい「競合的な所管事項」だとすると、法律と規則の優劣関係の問題が生じる。規則優位説（B説）と法律優位説（C説）がある。C説は、結局、この点で（も）、衆議院の優位を認めることになる。（10）及び（11）で言及した事項以外の「会議その他の手続き及び内部規律」について、両院の議院規則が同じ内容であることが期待されていないとすれば、C説は妥当でない。法律についての衆議院の優越を考えれば、競合的な所管事項と考えることに賛成しがたい。

議院規則の定め如何によって、両院制の様相は相当に変動する。極端に言えば、衆議院が右と決めれば、参議院は左と決めることさえあってよいであろう。しかしながら、規則と法律の間に、現実には、矛盾がなく、上記問題が理論的なものにとどまるということ自体、むしろ両院制への無理解を示すもののように思われる。

〔13〕 法律案は、両議院で可決したとき法律となるのが原則である（59条1項）。「国会が・・・国の唯一の立法機関である」という41条の規定と整合する。

が、例外として衆議院の優越がある。衆議院で可決した法律案について、参議院が、これと異なる議決をしたとき（国会休会中の期間を除いて60日以内に議決しないときには、否決とみなすことができる）、衆議院で、出席議員の3分の2以上の多数で再可決したと

きには、法律になる（59条2項3項4項）。

再可決の要件（出席議員の3分の2以上）が厳しく、また60日が、会期に比して長いために、言われるほど衆議院の優越が機能するわけではない。機能しにくいために、参議院が「意外に」強いと言われたりすることもある⁽¹⁹⁾。

なお、1項に原則（対等）、2項以下に例外（優越）という規定の仕方になっていることにも注意しておきたい。

（14） 両議院の協議会（59条3項、60条2項、67条2項）。両議院の議員が同数で構成されることになっている（国会法89条）。議員定数に比例するわけではない。

〔15〕 予算は、内閣が作成して国会に提出する（73条5号）。60条1項は、「さきに衆議院に提出しなければならない」とする。そして、国会の審議を受け議決を経なければならない（86条）から、両議院で可決したときに成立することが原則である。

しかしながら、参議院が衆議院と異なった議決をして、両院協議会を開いても意見が一致しないとき、又は、参議院が、衆議院で可決された予算案を、国会休会中の期間を除いて30日以内に議決しないとき、衆議院の議決が国会の議決になる（60条2項）。

30日と短い上に（予算は、常会で審議・議決されるが、その常会の会期は150日間である。国会法10条）、再可決が不要であるために、これは、機能するのが普通で、機能しないことはない。その意味では、典型的な優越で、「一院制的」とさえ言える。

もっとも86条が原則で、60条2項が例外（優越）という規定の仕方には、やや違和感があるが、優越が機能するので、原則－例外の関係の逆転を想定してのことかもしれない。また、思えば60条1項も例外であるが、原則を当然視しているのだろうか。

〔16〕 条約締結の承認について、原則は、73条3号に定められていると言えよう。承認案は両議院が可決したとき、承認される。

承認案は、予算案とは異なり、いずれの議院に出し

(19) この意味では、もともと「強い」とも言える（例えば、大山礼子「国会学入門（第2版）」三省堂、2003年、154頁以下、参照）が、実は両院対等なのである。

けれども、このことが、参議院に対する牽制のように言われることがある。特に、衆参の第1会派が異なるときには、この「強み」が発揮されようし、それに対する牽制もまた強まることであろう。参議院に対する牽制として、衆議院を解散するという例さえ存在するが、そのような解散には疑義がある。予算を否決した貴族院に対する牽制として、議會（庶民院を含む）を解散した有名な例がイギリスに存在するが、これと同一視することはできない。

てもよい（60条1項を準用していない）が、参議院が衆議院と異なった議決をして、両院協議会を開いても意見が一致しないとき、又は、参議院が、衆議院で可決された承認案を、国会休会中の期間を除いて30日以内に議決しないとき、衆議院の議決が国会の議決になる（61条は、60条2項を準用するとする）。

これも上記予算と同様、機能する優越である。また、原則－例外の規定の仕方も、予算の場合と同様である。逆転を想定しているのかもしれない。

（17） 国政調査権（62条）は、国会の権能ではなく、各議院の権能である。従って、具体的な権能行使を、それぞれの議院で行うことは言うまでもない。

（18） 内閣総理大臣及び国務大臣の議院出席（63条）。議席を持たない大臣も、議院に出席し、発言することができるし、求められれば、出席しなければならない。衆議院（参議院）には出席しなければならず、参議院（衆議院）には出席しなくても良い、という制度ではない。両院対等である。「責任」（66条3項）とかわる問題があるが、後述する。

（19） 国会に弾劾裁判所をおく（64条）。各議院におくのではない。資格争訟の裁判（55条）とは異なる。弾劾裁判所の裁判員は、両院同数となっている（国会法125条）。議員定数に比例するわけではない。

（20） 66条3項は、「内閣は、行政権の行使について、国会に対して連帯して責任を負ふ」と規定する。

「国会に対して」と規定されているが、「衆議院及び参議院に対して」と理解されている。他にもこのような表現があり、格別問題はないであろう。「国会に対して」という以上、両院対等であることは確認してよいであろう。もっとも、それを文字通りに理解し、言うならば意思統一した「国会に対して」と解すれば、その意思統一が両院対等かどうか、という問題が出てくることになる。

ここで「責任を負ふ」とはどういうことかについては、特に69条（衆議院及び国民に対する内閣の責任）との関係を含めて、検討すべき問題がある。これは、特に本稿において検討したい問題であり、次章で述べることにする。

〔21〕 内閣総理大臣は、国会議員（「衆議院議員又は参議院議員」と解される。総理大臣が1人である以上、「又は」と解するほかはない。）の中から、国会の議決で指名される（67条1項）。これが原則であるが、

参議院が衆議院と異なった指名の議決をして、両院協議会を開いても意見が一致しないとき、又は、参議院が、国会休会中の期間を除いて10日以内に指名の議決しないとき、衆議院の議決が国会の議決になる（67条2項）。

実際に機能する優越であり、原則と例外の逆転は、規定の仕方と違って、一層明確である。実際、内閣総理大臣は、衆議院の指名の通りになる。それだけでなく、衆議院議員の中から指名しているかのようにさえなっている。参議院議員の中から、内閣総理大臣が指名されたことがない。まさに「一院制的」である。

〔22〕 法律、予算、条約締結の承認、内閣総理大臣の指名の4つの場合については、上記のように、両院対等原則の例外として衆議院の優越が明確に規定されている。が、実は、法律が、この4つの場合以外に優越を拡張している。

その1つは、特別会及び臨時会の会期と会期（常会を含む）延長で、両議院一致の議決で定めることになっているが（国会法11条及び12条1項）、この例外として、両議院の議決が一致しないときや参議院が議決しないときは、衆議院の議決したところによることとなっている（国会法13条）。また、かつては、会計検査院の検査官任命についての両議院の同意についても衆議院優越が存在した。いずれにせよ、機能する優越であることは明白である。

しかし、このような拡張を、法律で行い得るのかどうかは、実は、問題である。国会の議決ではなく、両議院一致の議決（両議院の同意）だから可能であるとも説明されているが、そうだとすると、このような拡張を、法律で行うことが可能なのだろうか。可能だとしても、無制限なのであるだろうか。もし制限がないとすれば、参議院は、それだけ存在理由を失うことになる。

もちろん、法律の場合、衆議院の優越があるので、衆議院の意向が通ることになるとはいえ、その優越が機能しにくいという事情のもとでは、参議院が抵抗すれば、そのような立法は成立するはずがないと思われるところである。にもかかわらず、上記のような実例が存在するのは、結局、参議院（与党？）がそのような拡張を受け入れたということの意味すると言ってよい。これが、参議院の言うならば自殺行為、あるいは自殺行為になるおそれがあるとすれば、憲法違反と評

価され得るのではないか。憲法の想定する両院制とは異なるからである。

(23) 国務大臣の過半数は、国会議員（「衆議院議員及び参議院議員」と解される）の中から選ぶ必要がある（68条1項）。「過半数」としているのも、議員でないものも、国務大臣に選ばれることがある（半数未満）。国会に対する「責任」の関係では、63条、ひいては、66条3項や69条とつなげて理解すべきである。

なお、一方の議院の議員のみを選ぶ（他方の議院の議員がゼロという）ことも可能である。「衆議院の優越」の考えを強調・拡大して、参議院議員を国務大臣にしない、という考えもありえよう。もちろん、両院対等を強調する立場からすれば、国務大臣は、両院同数（程度）にする、という考えもあろう（両院協議会や弾劾裁判所と同様に）⁽²⁰⁾。

〔24〕 69条は「衆議院で不信任決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときは（以下、両者をまとめて「不信任」という）、10日以内に衆議院が解散されない限り、内閣は総辞職しなければならない」と定めている。

内閣は、衆議院において、不信任になったときには、直ちに総辞職するか、あるいは、衆議院を解散し（69条）、総選挙を行った（54条）上で、特別会で総辞職する（70条）かの選択を迫られるのである。

参議院が、同様の決議をすることができるかについては、否定的に考えられている。より正確に言えば、同様の決議をしても、その効果は、69条のような規定が参議院にない以上、法的なものではない、と考えられている。66条3項の規定する「責任」は、69条とはまったく別個のものと理解されている。が、以上の考えには疑義があると言わざるを得ない。次章で検討したい。

(25) 内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出する（72条）。ここで国会とは、衆議院「又は」参議院と解するのが妥当であろう。「及び」と解する余地がないでもないが、それでは煩雑である。議案が、予算の場合には「衆議院」に提出する。一般国務及び外交関係については、国会（衆議院及び参議院）に報告する（72条）。

〔26〕 最高裁判所裁判官の国民審査は、任命後初めて行われる衆議院議員総選挙の際、その後10年を経過した後初めて行われる衆議院総選挙の際に、行われる（79条2項）。国民審査は、参議院の通常選挙とはまったく連動しない。

(27) 国の財政処理権限の行使（83条）、国費の支出・国の債務負担行為（85条）、予備費の設置（87条）は、国会の議決に基く必要がある。両院対等である。

〔28〕 皇室の費用は、予算に計上して国会の議決を経なければならない（88条）。予算については、既に見たように、衆議院の優越がある。

(29) 90条1項：内閣は、決算及び検査報告を国会に（「衆議院及び参議院に」と解されている）提出する。両院対等である。

(30) 91条：内閣は、定期に、少なくとも毎年1回、国の財政状況を国民及び国会（「衆議院及び参議院に」と解される）に報告しなければならない。両院対等である。

(31) 96条1項：憲法改正の発議及び提案。「各議員の総議員の3分の2以上の賛成で」とあるので、例外（衆議院の優越）の余地はない。両院対等である。

(32) 99条：憲法尊重義務は、国会議員（衆議院議員及び参議院議員）にある。一方の議員にのみあるのではない。

(33) 100条2項は、憲法施行期日の前に、国会召集の手続き等を行うことができるようにした規定である。また、101条は、憲法施行の際、参議院未成立のときには、衆議院が国会としての権限を行うこととした規定である。その他、省略する（100条2項、101条、102条、103条参照）。

以上、衆参が対等かどうか、相違がどこにあるのか、衆議院の優越がどうなっているのかを、条文にそって、思い込みでなく公平に、見てきたところである。が、なお、検討すべき課題を残している。それは、責任の問題である。章をあらためて検討しよう。

4 責任

(1) まず69条を再確認すると、ここには、責任と

⁽²⁰⁾ 参議院から何人を入閣させるかについては、2名という「約束」があると言われているが、一方では、この「約束」を反故にして、ゼロにすべきだという意見などもあるようである。

いう言葉はないけれども、内閣の、衆議院に対する責任（総辞職）、ひいては、国民に対する責任（解散—総選挙）への言及があり、いずれにせよ、内閣は、不信任になった国会で、あるいは、総選挙後の国会（特別会）で、総辞職することになっている。そして、ここでいう責任が、総辞職につながるような責任（法的な責任といえることができる）であることも明白だと言てよい。

以上のことを別の面から言えば、衆議院は、内閣の責任を追及して、不信任を決議することができるということであり、不信任になれば、内閣はただちに総辞職するか、あるいは衆議院を解散し、総選挙を通じて、国民に対して責任を問うか、決断しなければならない。衆議院を解散して総選挙をするのは、どこまでも衆議院における不信任の問題について民意を問うという意味であることは、明白である。そうでなければ、国民に対する責任ではなくなる⁽²¹⁾。もっとも、国民が、直接に、内閣の責任（進退を含めて）を問う方法はない。あっても請願などにとどまるだろう。リコールはない。この点、衆議院に対する責任とは明らかに異なる。

（２） さて、内閣・大臣には、言わば執行責任があり、説明責任があることは言うまでもない。63条は、後者を明確に規定しており、議席のない大臣でも、出席して説明しなければならない場合がある。提出した議案（72条。なお議案にいろいろのものがあることは言うまでもない）について説明責任があることは当然だし、57条（会議の公開等）、62条（国政調査権）、72条（一般国務及び外交関係の報告）、90条（決算及び検査報告）も忘れるわけにはいかない。もちろん、ここでとどまるとは限らない。説明責任が果たされず、あるいは執行責任の問題が明確になれば、国会において、各大臣が不信任になることもあるし、内閣が不信任になることもあるだろう。

衆議院において、内閣不信任の事態になったときには、上記(21)の通り、総辞職するか、衆議院を解散する（総選挙を通して民意を問う）か、ということになる。が、しかし、参議院において、内閣不信任という事態が生じたときにどうなるのかについて、憲法は、

沈黙している。そういう事態が参議院においては、生じないのだろうか。生じないのであれば、沈黙は了解できるかもしれないが、しかし、実際、本当に生じないのかどうか。しかしながら、これが、現実が生じる事態であることは、何人も否定できないのではないか。69条が衆議院についてのみ規定して、参議院について沈黙しているとしても、現実により得る事態だとすれば、憲法は、この点について、どう考えているのであろうか。

（３） 通説によれば、こうである。憲法は、この点について何も規定していないので、参議院におけるそのような事態は、言わば「政治的に」対処するほかはない。たとえ不信任になったとしても、正確に言えば、信任決議案や不信任決議案は、衆議院においてのみ可能であり（69条）、参議院では問責決議案が可能だが、たとえそれが可決されたとしても、「法的」効果は何もなく（参議院について69条のような定めがない以上）、内閣は、憲法上、総辞職しなければならないわけではない。

（４） しかし、このような回答は、十分に説得的であらうか。この見解に対する疑問の１つは、参議院では、与党が信任決議案を出すこともできないのだろうか、ということである。野党が、不信任決議案を出せないとしても、問責決議案を出すことができるのに、それに対応する決議案（信任決議案というしかない）を、与党は出せないのであらうか。奇妙なことである。とはいっても、実は、衆議院において、与党が信任決議案を出したことがない、という実態がある。これ自体、憲法の想定していることではない。野党の不信任決議案提出の機先を制して、与党が、信任決議案を出すこと—憲法の想定していること—がないのは、野党に不信任決議案を出させて（出させないように努力せずに）、否決すればよいという、与党のいわば一貫した姿勢のためのものである。こういう感覚からすると、参議院でも、与党が信任決議案を出すようなことはないのも、野党が、不信任決議案ならぬ問責決議案を出すことだけを想定すればよい（そして、その可決の効果は、法的には何もない）というのが通説である。このような通説は、わが国の実態を踏まえてはいる

(21) 総選挙の争点は、解散の場合、内閣不信任そのものであるし、任期満了のときは、内閣・与党の実績が中心であって、いずれにせよ責任問題である。が、いつでも解散・総選挙が可能だとすると、このときの争点は、責任との関係の有無にかかわらず、すべてのことを含むことになる。

が、憲法の規定するところ（信任決議案）を無視しているのではないと思われる。通説の通説たる所以であらうか。

（５）通説に対するもう１つの疑問は、憲法は、本当に何も規定していないのか、ということである。66条３項は、内閣は、「行政権の行使について、国会に対して連帯して責任を負ふ」と規定している。この規定からすると、参議院に対しても、衆議院に対してと同様に、責任があるので、参議院で不信任になれば、責任をとって総辞職しなければならないのではないのか。参議院を解散することはできないので、もちろん、民意を問うことはできない。選択の余地はない。総辞職のみである。

この疑問に対して、通説は、66条３項の責任とは、総辞職につながるような、進退を左右するような責任ではなく、「内閣が、・・・国会または各議院によって批判その他のコントロールを受ける地位におかれ、国会各議院またはその議員に対して、そうしたコントロールを実効的に行うべき各種の法的手段がみとめられていることを意味する。かならずしも国会の意志によって内閣が進退すべきであるという意味ではない。」と答え、さらに、このように解すると、その責任は「通常の意味における法律的な責任と意味を異にすることがわかる。・・・衆議院の不信任決議によって内閣が総辞職または解散のいずれかの道を選ばなくてはならないことは、内閣が衆議院に対して法律的な責任を負う場合と考えていいが、そのほかの場合には、そういう法律的な責任ということはできない。それは、かならずしも法律に無関係な責任というわけではないが、本来の法律的責任ではなく、たぶん政治的・道徳的色彩を身につけた責任であるというべきである。」という⁽²²⁾。

しかし、このような責任概念は、わが国固有の歴史において誕生した独特な概念だと思われる。独特というのは、樋口陽一が言うように、西欧議会制度の歴史にはない概念だからであり⁽²³⁾、そもそも責任概念の歪

曲であるというほかないからである。責任というのは、もともと、進退にかかわるものであり、最終的に進退にかかわらないようなものを責任とは言わないし、進退にかかわらない責任とは、実は、責任の否定＝無責任というほかない。執行すべきことを執行せず、説明すべきことを説明せず、最終的に進退に関係しないとすれば、無責任体制である。

（６）ともあれ、こういう独特の責任概念が生まれた事情について述べれば、帝国憲法時代、天皇に任命された大臣は、もっぱら天皇に対して責任を負うのが、スジであって（帝国憲法55条１項）、帝国議会に対して、ましてや衆議院に対して責任を負うことはありえない（明文の定めはない）。しかしながら、そういう天皇制の中で、大臣が帝国議会・衆議院に対して責任を負うべきだと解釈し、主張するときには、大臣の天皇に対する責任（進退とつながる責任）と矛盾することのないような概念（政治的な責任）に、転換する必要があったのではないと思われる⁽²⁴⁾。

このようにして考え出された独特の責任概念は、しかし、日本国憲法の解釈に持ち込んではいけななものではないか。日本国憲法にはどこにも、そういう独特の責任概念を示唆する規定はないからである。

（７）そうだとすると、66条３項は、内閣が、衆議院及び参議院に対して、進退につながるような責任を負うことを規定していることになる（言うならば「国会内閣制」）。他方、69条は、衆議院の場合に言及しているが、ここでも、原則は総辞職であることを明確にしつつ、例外的に、衆議院を解散してもよい（言い換えれば衆議院に対して責任を負わなくてもよい）こととし（このような理解は、69条の規定の仕方に合致する）、そして解散した場合には、必ず総選挙を行い（54条１項）、国民に対して責任を問うこととしたと理解することになる⁽²⁵⁾。

（８）このように理解すると、内閣総理大臣の指名については、衆議院の優越があり、参議院が介入する余地は少ないけれども、内閣の責任（不信任—総辞職）

⁽²²⁾ 宮沢俊義著・芦部信喜補訂「全訂日本国憲法」、1978年、509－512頁。その他、あまたある概説書も同趣旨である。

⁽²³⁾ 樋口陽一「憲法Ⅰ」現代法律学全集２、1998年、306－308頁

⁽²⁴⁾ 宮沢・前掲、512頁は「明治憲法は、もっぱら国務大臣が天皇に対して責任を負うことを求めており、国会（ママ、帝国議会あるいは衆議院）に対する責任については、なんら規定するところがなかった。しかし、実際政治の運用においては、国務大臣の責任といえば、主として、なんらかの意味において議会に対する責任が理解されていた」と言う。なお、美濃部達吉の「憲法精義」や「憲法撮要」を参照のこと。

⁽²⁵⁾ このような理解からすると、衆議院解散権について、いつでも解散できるという無限定説は成り立たない。

については、解散し得る衆議院に対する責任に比較して、解散のない参議院に対する責任は、甚だ重いものになることは明白である。参議院議員もまた「全国民を代表する選挙された議員」であり、しかも、3年ごとの半数改選だから、6年任期の参議院議員には、いつも2種類の議員が存在する。3年おきの民意の合成が参議院である、と言ってもよい。このことを考えれば、重いのは当然かもしれないのである。

(9) ところで、衆議院の解散については、69条のときだけかどうか、という論争があり、69条のときだけでなく、いつでも解散できるという無限定説が、ほとんど定説となっている。この無限定説を前提に、内閣の衆議院に対する責任について考えてみると、それは、ほとんど無責任に近い。なぜなら、内閣が、進退を問われ辞職しなければならないような状況で総選挙を行うことは与党にとって甚だ不利であり(事実、不信任になった内閣の与党が総選挙で議席を増やしたことはない)、解散・総選挙を内閣(与党)にとって有利なタイミングに行おうとすることも確実だからである⁽²⁶⁾。

また、参議院を解散できないことを理由に、参議院においては内閣不信任ができないとすれば⁽²⁷⁾、内閣は、参議院からの批判は聞けばよいだけで、進退を左右されることはない。問責決議案が可決されても法的効果はないから、ひたすら批判を聞き流せばよい。ここでも、まことに無責任でよいことになる。

このようになれば、66条3項が死文化することは必然であろう。実際、死文化しているのではないかとさえ思われる。

(10) ここでは、内閣総理大臣の実質的指名権を有する衆議院における与党議席の維持・増加だけが致命的に重要であって、これさえクリアされているならば、与党の内閣は存続する。かろうじて、衆「議院内閣制」ではあろうが、「国会内閣制」でないことは明

白である⁽²⁸⁾。

ところで「国民内閣制」という議論が登場している⁽²⁹⁾。これは、衆議院解散権についての無限定説を高く評価しているが、衆議院における議席構成こそが、重要な民意の反映であるということを強調するような議論だとすれば、まさに、内閣・与党の判断で有利な時期に行う解散・総選挙の結果に示される民意、言うならば内閣主導で作り出される民意だけを重視して、参議院の議席構成を含め任期満了後の選挙結果に示される民意を無視するものだといわざるを得ない。これが「国民内閣制」的運用になるのだろうか。それは、むしろ、かろうじて衆「議院内閣制」だといわざるを得ない。「かろうじて」というのは、指名だけ衆議院に依存し、国会(衆参両院)に対する、進退にかかわる責任は不在だからである。まことに「強い」内閣である。

(11) さて、このような「強い」内閣を、日本国憲法は想定しているのだろうか。これでは、国会は、全然「国権の最高機関」(41条前段)ではない、というほかはない。確かに、それが「政治的美称」だとしても、内閣を「最高機関」にすることを許すものだろうか。国会、内閣、裁判所を比較するとき、「最高」は内閣なのだろうか。この点では、主権者である国民にもっとも近いという意味で、国会を「最高」だと言いながら、他方では、実は、内閣を「最高」あるいは「最強」にするような解釈は、「内閣中心構想」と言おうが、あるいは「国民内閣制」と言おうが、果たして妥当なものだろうか。少なくとも憲法理解として適切であろうか⁽³⁰⁾。

(12) 日本国憲法は、「国会内閣制」を規定している(66条3項)、内閣の、衆議院に対する責任と参議院に対する責任には、それぞれ相違がある(69条)けれども、いずれの責任も、進退につながる責任である、と理解するのが、すなおな憲法理解だと思われる。しかしながら、このような理解については、第1に、参

⁽²⁶⁾ だからこそ、自民党の長期政権が続いてきたといえるし、また、にもかかわらず、その長期低落傾向が見られ、この傾向への対応として、選挙制度の改正が行われてきたと思われる。

⁽²⁷⁾ ここには、衆議院は、解散されることを覚悟して、不信任に及ぶけれども、参議院は、このような覚悟なしに言わば安易に、不信任にするのではないか、という発想があるかもしれない。けれども、このことの反面は、衆議院は、解散があるが故に安易に不信任を言い、参議院は、解散がないが故に、安易にはそれを言えないということである。

⁽²⁸⁾ 上院が貴族院(民選議院以外の議院)の場合、議院内閣制とは、実は民選「議院内閣制」であって、それなりの意義がある。しかし、上院もまた下院と同様に、民選議院であるときには、「国会内閣制」になり得る。Parliamentary Democracy、あるいはParliamentary Governmentという用語法にも注意しておきたい。

⁽²⁹⁾ 高橋和之「国民内閣制の理念と運用」1994年。もっとも、ここで言われているのは「国民内閣制」的運用の勧めである。

⁽³⁰⁾ 実は、一般的にも、注目度は内閣が高い。国会は、相当に軽視されているように思われる。このような実態に便乗し、憲法規範を軽視することになっていないだろうか。

議院が強くなりすぎるのではないか、という疑問が、第2に、内閣が弱すぎることになるのではないか、という疑問が、あろうかと思われる。前者は、一院制論者から出るかもしれないし、後者は、内閣政治を構想するものやこれまでの実態を良しとするものから出るかもしれない。いずれにせよ、このような疑問に対して、どのように答えるべきであろうか。

(13) 第1の疑問について。まず何と言っても「衆議院の優越」を指摘するほかはない。法律、予算、条約締結の承認、内閣総理大臣の指名の4点について、衆議院は強い（参議院は弱い）と言ってよい。法律の場合とはかく、予算など3つの場合には、明らかに機能する優越があり、衆議院は強い。法律の場合に優越が機能しないのは、再可決に必要な議席数をもたず、十分な長さの会期がないときであろう。この条件をクリアする限り、参議院は、弱い。この条件をクリアできないときに参議院が強くなったように見えるかもしれないが、両院対等の原則が貫徹するだけなのであり、参議院が強くなるわけではない。そのような両院制をとる限り、このようになることは明々白々である。憲法を改正して、法律の場合の、その条件を変更して、言わば機能する優越にしないかぎり、こうなることは明確である。

次に、参議院は、内閣に対して強すぎるのかどうか。責任追及の場面では、確かに、参議院は強い。解散されないからである。しかしながら、この強みをどのように発揮すべきかという問題は、すぐれて政治的な問題である。参議院が2つの時点の民意の合成だとしても、不信任は、その時点での民意・国民世論の動向などをよく見極めて慎重に行われるべきことで、そうでなければ、参議院の存立にかかわることさえあり得よう。しかも、参議院は、内閣総理大臣の指名において、弱いということがある。参議院において指名されたものが、内閣総理大臣になる可能性は高くない。このことを内閣サイドから言えば、参議院の意向を無視してよいわけで、参議院は、弱いと言わなければならない。要するに、参議院で不信任—内閣総辞職—衆議院（優越がある）での内閣総理大臣の指名を繰り返せばどうということになるか。慎重にすべき所以である。

(14) 第2の疑問は、内閣が弱くなるのではないかという懸念である。確かに、衆議院の議席構成だけを重視してきた考えからすると、弱くなったように思わ

れるかもしれない。参議院の議席構成も重要になるからである。しかしながら、実は、後者も、もともと重要であったといわなければならない。衆議院第一党が参議院第一党であったこと（ここに至るまでの経緯も承知しておいてよい）から、その重要性を軽視してきたのであって、衆議院第一党が、参議院第一党でなくなった2007年7月の参議院選挙後の状況によってその重要性があらためて明白になった。ここで、法律についての、衆議院の優越の程度が、意外に弱いものだという認識があらたになり、参議院で、問責決議案が可決される可能性が高くなったのである。こういうことも、もともと憲法が想定していた事態であることは、明らかではないだろうか。

(15) 内閣の存立根拠について言えば、憲法上、内閣総理大臣の指名に関しては、衆議院に優越があり、他方、内閣総辞職に関しては、むしろ参議院に優位性がある（解散がない）というかたちで、内閣は、言うならば国会両院に依拠する「国会内閣制」になっているといわなければならない。内閣は、国会両院の信任に依拠するのであって、国会の責任追及により、内閣が総辞職に追い込まれることももちろんあり得ることである。衆議院における内閣不信任の場合には、例外的に、衆議院は解散され、総選挙で国民に「責任」を問うことがあるけれども、参議院における内閣不信任の場合には、内閣は総辞職するしかない。内閣は、もともとこのような存在なのであって、強いと言えば強い（内閣のもとには大きな行政組織があるし、衆議院を解散できる）、弱いと言えば弱い（参議院に対して・不信任に対抗して解散できない、また国民に対して・総選挙及び通常選挙に示された民意を無視できない。総選挙後の国会では、民意の如何にかかわらず総辞職しなければならない）。

(16) こうして、内閣—衆議院—参議院の三者関係を整理してみると、総じて、内閣は衆議院に強く、衆議院は参議院に強く、参議院は内閣に強くなっているのではないだろうか。グーはチョキに強く、チョキはパーに強く、パーはグーに強いと同様に。そして、このような三者関係が円滑に機能するならば、そこでは、権力の濫用は、生まれない⁽³¹⁾。しかし、内閣が、参議院に強く（無視してもよく）、実は、衆議院にも強い（イザとなれば解散できる）とき、内閣は、相当なことができる。安定政治の美名のもとに。もっとも

衆参両院に多数与党をもちつつも、調整型の政治が行われているときには、この問題が顕在化することはないけれども、この政治が維持されないときには、三者関係があらためて見直されることになるだろう。憲法は、しかし、もともとそのような調整型の政治を想定していないし、両院に多数与党がある事態だけを想定しているのではない。

5 最後に

最後に、述べておきたいことは、まず第1に、衆議院と同様、参議院も全国民を代表する選挙された議員で構成されている以上、この不要論を言うことは、国会不要論をいうことになり得ることを指摘しておかなければならないであろう。

次に、民選議院が1つでよいかどうかは、もちろん、大きな問題であるが、ともあれ憲法がそれを2つにしていること、一院制の考えを採っていないことは、明確である。そして、憲法上、衆参両院に一定の違いがあることは既に見た通りである。しかしながら、衆「議院内閣制」であるという思い込みあるいは誤解が一般化しており、「国会内閣制」であることが、意識的に否定あるいは看過されてきていると思われる。が、縷々述べたように、参議院が「意外に」強いこと、内閣は、国会両院に依拠する「国会内閣制」であることを確認すべきであろう。

なお、さらに、法律上・規則上、どういう違いをおくのかという問題があることは明白で、実際、法改正の際はもちろん、よく議論されてきたところである。この議論は、しかし、衆議院の優越を拡大強化する傾向がある一方で、参議院の存在意義を問うような傾向が顕著で、このような傾向のもとでは、両院制のメリットを生かすことができないのではないか、と思われる。法律に関して言えば、定数、選挙について、もっと別のアイディアがあつていいし、また規則に関しては、「会議その他の手続き」について、独自性を発揮

する方がよいと思われる。こういう工夫のもとで、両院制はもっと活性化する可能性があるのではないか。

いずれにせよ、両院制のメリットの第1は、内閣—衆議院—参議院という三者関係のメリットであって、権力の集中を避け、急進的政治を避けることにあろう（権力分立の目的）。そして、第2に、民意を問う機会を複数にして、真に民意に基づく政治を行うということである。三者は、何が民意であるかに絶えず注意を払う必要がある。このような関係の中で、民意は成熟することが期待されていると思われる。付和雷同ではなく、宣伝に踊らされるのではなく、真に民意が成熟するのでなければ、民主主義は、まさに衆愚政治に墮する。現代の民主独裁が、どういう民意のもとで生じているのか、よくよく考えてみるべきであろう⁽³²⁾。

(2007年9月28日受理)

(31) 拙稿「権力分立と日本国憲法」紀要39巻、参照。

(32) 両院制についての文献は少なくない。学恩には大いに感謝している。が、本稿では、必要な限りの引用にとどまっていることをお断りしておきたい。なお、福元健太郎「立法の制度と運用」木鐸社、2007年には、簡単に言及しておきたい。この第2章は、「無意味な二院制」について、データを用い、実証的に述べている。その学問的なアプローチには、賛成できるところがある。けれども、憲法に規定されている二院制を無意味だというときには、憲法の規定しているところを押さえた上で、でなければならぬ。制定時の担当大臣の言を鵜呑みにしているかのような論及には、賛成できない。議員構成と審議内容の相違に意義を見出している二院制擁護論者がいるかもしれないが、これに反証してみても、二院制が無意味になるわけではあるまい。